

LA CALIDAD OFRECIDA POR LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

JUAN JOSÉ GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO^{*/1}

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SOBRE LA DILACIÓN EN LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. III. LAS ENCUESTAS A LOS ABOGADOS COMO INSTRUMENTO PARA MEDIR LA CALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA. IV. LA PRIMERA INSTANCIA: LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. V. LA SEGUNDA INSTANCIA. VI. EL TRIBUNAL SUPREMO. VII. DE NUEVO ANTE LOS PLAZOS PROCESALES. VIII. EL TRATO DE LOS JUECES A LOS ABOGADOS.

I. INTRODUCCIÓN

Los tribunales de justicia son una de las vías que permiten a un ciudadano defender sus intereses legítimos frente a cualquier otro. Pero, además, y con clara naturaleza política, los tribunales de justicia son el principal instrumento de no-dominación, esto es, de defensa ante la arbitrariedad o el abuso de poder de unos sobre otros, en este caso: de los poderes públicos respecto al ciudadano.

Por descontado, estamos haciendo referencia a la capacidad real para que un sólo actor social, un ciudadano o una personas jurídica cualquiera, pueda enfrentarse a un acto u omisión de una autoridad pública. Es en este escenario donde se configura el perfil político y jurídico del ciudadano, portador de inte-

* Profesor titular. Universidad Autónoma de Madrid.

¹. Quiero agradecer a la Fundación BBVA su apoyo en la investigación para desarrollar instrumentos que permitan medir la calidad percibida por los usuarios del Servicio de Justicia en España. Ayuda que me ha prestado a través del *Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia*. Para realizar cualquier observación sobre este trabajo pueden ponerse en contacto con el autor: juanjo.cruz@uam.es

reses incómodos e incluso opuestos a la acción pública, pero respaldado por una cultura política y, por supuesto, por el diseño de Estado de Derecho, aunque éste tenga tintes administrativistas².

Por lo tanto, los tribunales de justicia además de ser el lugar de resolución de conflictos entre iguales, ciudadanos o corporaciones (personas jurídicas) de similar capacidad económica, política o judicial, también, asumen la función de vía para la resolución de conflictos en situaciones asimétricas³. Desde esta perspectiva, los Tribunales de Justicia son una palanca que permite a cualquier ciudadano, incluso a los menores o los incapacitados, a través de la Fiscalía, restaurar sus derechos sea quién sea el que los amenace y el amenazado.

De esta manera, la Administración de Justicia se nos aparece con dos caras. Por un lado, la obvia y ya aludida: el resorte último para restablecer la legalidad presuntamente infringida. Pero, por otro, ella misma protagoniza un servicio público en cuya prestación puede, y de hecho ocurre a menudo, perjudicar a un ciudadano, a varios, o a un gran colectivo⁴.

En este trabajo proponemos datos y resultados de encuestas que tienen como fin evaluar este segundo aspecto: la Administración de Justicia como servicio. Aparentemente, estamos ante una paradoja: controlar al controlador⁵: Tribunales de lo Contencioso-Administrativo. La fingida antinomia des-

² Estamos haciendo referencia a las potestades, o dicho sin eufemismos, a los privilegios con los que actúan las Administraciones Públicas. Sobre la capacidad de enfrentamiento entre ciudadanía y autoridades públicas puede verse: GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (1995). "La defensa de los intereses ante las autoridades públicas: ¿Acción colectiva o acción individual?". *REIS*, nº. 69: 39-68; también, *idem*, (1999) "La cultura de la reclamación como indicador de desarrollo democrático: tres perspectivas de análisis", en *Politeia*, 22, año 1999: 7-28.

³ En este sentido se pronunciaba ya el perspicaz Alexis de Tocqueville: "La fuerza de los tribunales ha sido, en cualquier tiempo, la mayor garantía que se pueda ofrecer a la independencia individual, pero esto resulta sobre todo verdad en los siglos democráticos; los derechos y los intereses particulares están siempre en peligro en ellos, si el poder judicial no aumenta y se extiende a medida que se igualan las condiciones", A. TOCQUEVILLE (1969): *La democracia en América*, Madrid, Guadarrama, págs. 377-378.

⁴ *Vid.* GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (1995): "La defensa de los intereses...", *op. cit.*

⁵ El control de las decisiones jurisdiccionales, sentencias o autos, se realiza con total normalidad, bien formalmente dentro de la propia judicatura, vía recurso, bien informalmente desde la literatura especializada en la que abundan diversas publicaciones semanales y quincenales que comentan y critican las últimas sentencias.

aparece en cuanto recordamos que el objeto de las investigaciones que utilizamos no son las decisiones jurisdiccionales en sí mismas, sino la actividad de la Justicia como servicio público, esto es, la duración de los procedimientos, el trato, la fiabilidad, la calidad de las resoluciones, etc.. Por cierto, lo absurdo sería la utilización de las encuestas como instrumento para la evaluación de las decisiones jurisdiccionales⁶.

Eludido el gran asunto jurisdiccional, nos sumergimos totalmente en el ámbito del control democrático de la gestión pública, en este caso, evaluando la calidad de la prestación de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que ser, no lo olvidemos, la palanca que permite obligar a las Administraciones públicas a cumplir la ley.

II. SOBRE LA DILACIÓN EN LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La dilación es el principal estigma de nuestra Administración de Justicia y este lastre alcanza mayor peso en la jurisdicción Contencioso-Administrativa⁷. Una mayoría inusual de los españoles opina que los Tribunales de Justicia son excesivamente lentos. Así, el 82% de los españoles en el año 2000 y el 81% en el año 2002 mostraba su acuerdo con la siguiente afirmación: “La Administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella”⁸. Por su parte, y ya en el año 2003, el 85% de los abogados ejerce han mostrado su acuerdo con la misma afirmación⁹.

La percepción y valoración social de las demoras excesivas han quedado perfectamente sintetizadas por el Tribunal Constitucional (TC) cuando ha dicho: “una justicia tardía equivale a una denegación de justicia” (Sentencia del

⁶. A pesar de que estemos acostumbrados a oír o leer “plebiscitos” populares en los medios de comunicación sobre tal o cual fallo de un Tribunal, esto no son investigaciones jurídicas, y por lo tanto, no tienen ninguna validez. Puede verse un trabajo que transita y analiza este tema, control de la actividad judicial, en: N. BELLOSO MARTÍN (1999): *El control democrático del Poder Judicial en España*, Paraná, Moinho do Verbo.

⁷. Vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (2001): *La duración de los procedimientos judiciales*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Serie Estudios, núm. 1.

⁸. Vid. J.J. TOHARIA (2001): *Opinión Pública y Justicia*, Madrid, CGPJ, 2001, e *idem* (2003): *La imagen ciudadana de la Justicia*, FBVA, Documento de Trabajo 2/2003, Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia, Fundación BBVA.

⁹. Vid. CGAE (2003): *La abogacía vista por los abogados*, Primer Barómetro Interno de Opinión del C.G.A.E., pregunta, núm. 2.2.3..

TC de 13 de abril de 1983), o cuando expresaba: "debe plantearse como un posible ataque al derecho a la tutela judicial efectiva las dilaciones injustificadas que puedan acontecer en cualquier proceso" (Sentencia del TC 67/1984, de 7 de junio).

Sin duda, al día de hoy, las duraciones procesales son uno de los factores sobre los que pivota la evaluación de la actividad de Judicial en cualquier país contemporáneo¹⁰. El panorama de los plazos de resolución en el ámbito de lo Contencioso-Administrativo lo hemos intentado sintetizar en los dos gráficos expuestos a continuación.

El Gráfico 1 ofrece un contraste de duraciones entre los procedimientos más representativos en cada jurisdicción¹¹. En este gráfico el primer tramo en cada fila alude al plazo en la primera instancia (por ejemplo la duración media de los asuntos de lo civil de familia es de 389.5 días); el tramo central refleja el plazo en la segunda instancia¹²; y el tercer tramo refleja lo que ocurre en la casación.

El contraste que nos permite el gráfico 1 nos muestra una primera instancia de lo Contencioso-Administrativo muy bien situada. Tampoco sale mal parada la Sala del Tribunal Supremo, eso sí, siempre en términos comparativos¹³.

¹⁰. La demora excesiva en las resoluciones judiciales preocupa en todo el mundo y, por ello, se ha convertido en un indicador universal de la salud de un sistema judicial, *vid.* L. VEECK y M. MÜHL, (2000): "An Economic Theory of Court Delay", en *European Journal of Law and Economics*, núm. 10(3), noviembre de 2000, págs. 243-268.

¹¹. En civil el dato de la primera instancia es producto de la media aritmética de las duraciones de los procesos cognitivos, ejecutivos y menor cuantía. En civil familia la cifra utilizada acumula la media de los divorcios contenciosos y modificación de medidas. En social utilizamos la media de todos los procedimientos. En penal se ha seleccionado la duración de los procedimientos abreviados vistos en los Juzgados Penales y la apelación en la Audiencia Provincial. Finalmente, en contencioso-administrativo hemos utilizado la duración media en los nuevos Juzgados de lo Contencioso para la primera instancia, el tiempo medio en los recursos en el Tribunal Superior de Madrid para la segunda instancia y la duración de la casación en el Tribunal Supremo.

¹². Por supuesto, tanto en penal como en contencioso-administrativo hay asuntos que entran directamente en Audiencia Provincial, al Tribunal Superior, a la Audiencia Nacional o al Tribunal Supremo, en este caso estos Tribunales son su primera instancia.

¹³. Nos referimos a una valoración comparativa, en términos absolutos las demoras para alcanzar una sentencia son excesivas en casi todos los ámbitos y tribunales. Sólo se salvan de este diagnóstico la primera y segunda instancia de lo social y la primera de lo Contencioso-Administrativo aunque en este último caso estamos evaluando su primera fase de puesta en marcha.

Por otro lado, no podemos decir lo mismo de los plazos medios para dictar sentencia en el Tribunal Superior de Madrid¹⁴.

El Gráfico 2 centra la mirada en lo Contencioso-Administrativo e incluye los datos de los asuntos finalizados mediante auto. Este gráfico es bastante explícito, y la divergencia entre la primera instancia y el resto es tan grande que no parece que estemos ni en la misma jurisdicción, ni siquiera en el mismo país.

Los datos el gráfico 2 nos permiten conocer que la Sala del Tribunal Superior resolvía, por auto, en un plazo medio cercano a los dos años. Y que las sentencias le llevaban más tiempo a esta Sala del TSJ de Madrid que a la propia Sala del Tribunal Supremo.

La situación descrita por los dos gráficos confirma la apreciación de que hay demoras sistemáticas en diversos Tribunales de Justicia. Y, desde luego, que este tema, la dilación, es un problema central a la hora de considerar la calidad que ofrecen los Tribunales de Justicia.

¹⁴. La elaboración de una duración media de una sección o una sala no es un asunto metodológicamente complejo que requiere distinguir los distintos tipos de procesos que asume cada Sala o Sección. En la investigación citada -GARCÍA DE LA CRUZ (2001): *La duración de los...*, *op. cit.*—hemos escogido el procedimiento más frecuente. En cualquier caso, si hay interés en el asunto conviene consultar el trabajo aludido.

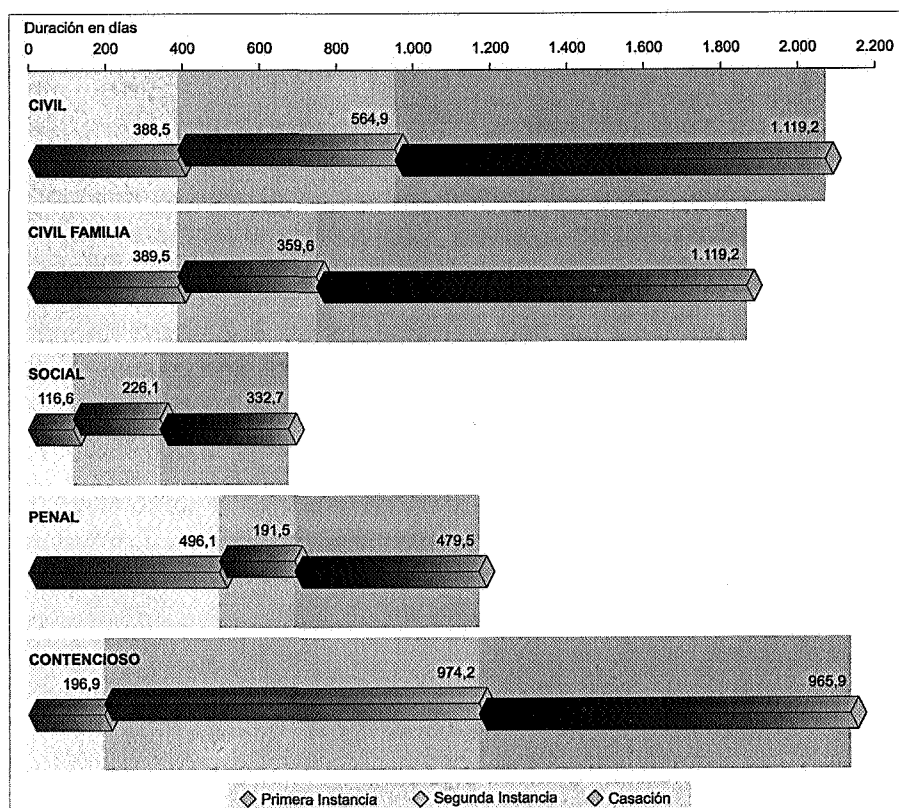


Gráfico 1: Duraciones medias comparadas (en asuntos terminados por sentencia)¹⁵

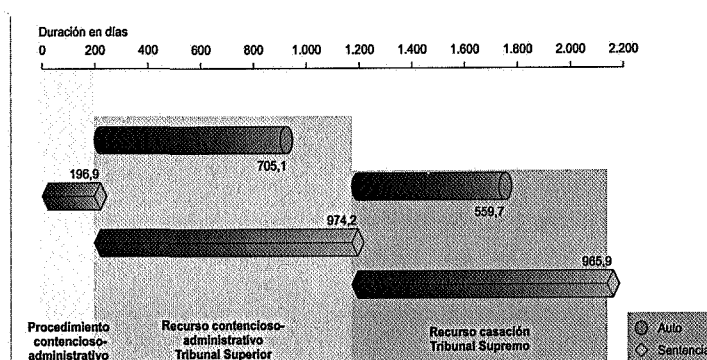


Gráfico 2: Duraciones medias en el ámbito de lo Contencioso-Administrativo

¹⁵ Este gráfico es una réplica con distinto formato del que aparece en “La duración de los procedimientos judiciales”, ICAM, 2001, pág. 11.

Los gráficos nos mostraban las duraciones medias. Como complemento a esa descripción basada en la media aritmética hemos generado un cuadro en el se exponen las duraciones procesales según su frecuencia. El Cuadro 1 ofrece la distribución de las frecuencias en que se resuelven los principales procedimientos en cuatro tipos de Tribunales de lo Contencioso-Administrativo: Juzgados; Audiencia Nacional; Tribunal Superior de Madrid y; Tribunal Supremo.

En la primera columna del Cuadro 1 se pueden ver los diez intervalos de tiempo en los que se distribuyen las frecuencias. En las ocho columnas siguientes se muestran el tanto por ciento de asuntos que se han terminado en el intervalo indicado en esa fila.

Cada Tribunal cuenta con dos columnas de porcentajes. La primera son los porcentajes de los asuntos que se han terminado en ese intervalo de tiempo y, en la segunda, se indica el porcentaje acumulado. Este porcentaje acumulado nos acerca a la realidad con la que se encuentra un usuario de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

Si analizamos el Cuadro 1 vemos que sólo los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo resuelven en menos de un año sus asuntos. En ese mismo plazo, un año, sólo se han finalizados un 6,5% de los recursos ante la Sala del TSJM; el 14% de los recursos ante la Audiencia Nacional; y el 0% en el Tribunal Supremo. En definitiva, cuando un ciudadano se acerca a un Tribunal de esta jurisdicción conoce la probabilidades de que su asunto dure menos de un año, entre uno y dos años, etc..

En un trabajo anterior, dedicado exclusivamente a las duraciones procesales, nos propusimos establecer el umbral en el que un usuario de la Administración de Justicia española empieza a considerar que el tiempo que está tardando su asunto es claramente excesivo¹⁶. Pues bien, para un 77% de los usuarios este plazo temporal son los dos años.

Si aplicamos este umbral al cuadro 1 observaríamos que el 71,5% de los asuntos vistos por la Sala del TSJM se resuelven en más de dos años; el 37% de los recursos vistos por la AN; y el 100% de los que finaliza la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS sobrepasan los dos años.

¹⁶. Puede verse una explicación detallada en: J.J. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (2002): "Tres propuestas para generar una pauta que permita estimar masivamente si hay dilación", en *Revista de Derecho Procesal*, año 2002, nº. 1-3, págs. 133-149.

Cuadro 1: Porcentajes de procedimientos que se han terminado en cada intervalo en los Tribunales de lo Contencioso Administrativo

Intervalos de finalización en días	Recursos en los Juzgados		Recursos en la Sala del TSJ de Madrid		Recursos en la Audiencia Nacional		Recursos en el Tribunal Supremo	
	%	%*	%	%*	%	%*	%	%*
0-180	52	52	1,5	1,5	0	0	0	0
181-365	48	100	5	6,5	14	14	0	0
366-546	0		8	14,5	39	43	0	0
547-730	0		14	28,5	20	63	0	0
731-1000	0		18	46,5	16	89	15	15
1001-1200	0		24	70,5	9	98	15	30
1201-1400	0		20	90,5	2	100	26	56
1401-1600	0		8	98,5	0		44	100
1601-1800	0		1,5	100	0		0	
* Tanto por ciento acumulado (cada casilla es el resultado de sumar las anteriores)								

Dicho esto, podríamos seguir profundizando en el asunto de las duraciones procesales, en las demoras e incluso en el diagnóstico de sus causas. Sin embargo, no es esta la intención del trabajo que brindamos al lector¹⁷. Sin querer minorar la importancia que tienen los plazos procesales y con ellos las potenciales dilaciones indebidas. En adelante, vamos a considerar que la duración es un elemento más de un complejo proceso judicial en el que intervienen múltiples unidades de la Administración de Justicia y su entorno organizativo: funcionarios, peritos, fiscales, jueces, comunidades autónomas, CGPJ y Ministerio de Justicia.

¹⁷. A las duraciones procesales nos hemos dedicado de manera monográfica en algunos de nuestro últimos trabajos en general: GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (2002): *Tres propuestas, op. cit.*. En el ámbito de lo Contencioso-Administrativo (2003): "Plazos medios de finalización en los Tribunales Contencioso-Administrativos ubicados en la Comunidad de Madrid: realidad versus expectativas de los usuarios", en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº. 15 enero-abril, págs. 179-198.

En definitiva, la invitación que realizamos es la de mirar y evaluar la actividad de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo sin quedar cegados por las duraciones procesales. No las vamos eludir, simplemente van a ser un elemento más --sin menor, ni mayor peso que el resto de componentes-- que nos permitirá acercarnos a la calidad global que ofrecen estos Tribunales en su trabajo diario. De este modo, estamos dirigiendo nuestra mirada a los millones de actos procesales que cada año se realizan en los Tribunales de Justicia españoles. Lo que incluye desde la presentación de un recurso, a la petición de una prueba, o la ejecución de una sentencia.

El principal instrumento para conocer la calidad que ofrece un servicio público o privado es consultar con los usuarios¹⁸. Efectivamente, esto es algo que ya se está haciendo en todo el sector público español¹⁹.

Pues bien, para preguntar a los usuarios el método más utilizado ha sido la encuesta. Por supuesto, se trata de encuestas científicas, en consecuencia, basadas en un cuestionario diseñado y probado para medir la calidad percibida y, además, realizadas a muestras estadísticamente representativas del universo de usuarios de cada servicio. Estamos ante un instrumento que puede mostrarnos de manera fiable y rápida las opiniones y valoraciones de los usuarios o de toda la población sobre el funcionamiento de la Justicia²⁰.

Esta línea de investigación se engrana con dos dinámicas típicas de los sistemas democráticos contemporáneos. Por un lado, está conectada con la larga tradición de control de las Administraciones Públicas²¹. Pero, también, está apoyada, y mucho, por un proceso de participación *pseudoplebiscitaria* de doble dirección que ha abierto las puertas de las Administraciones Públicas

¹⁸. Las dificultades técnicas y metodológicas para medir la calidad de los servicios, bienes en gran parte intangibles, son enormes pero al final todas las vías coinciden en que consultar a los receptores del servicio es el principal instrumento de evaluación: Vid. V. A. ZEITHAML, A. PARASURAMAN y L. L. BERRY (1993): *Calidad Total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*, Madrid, Díaz de Santos.

¹⁹. Vid. MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos*, Madrid, MAP.

²⁰. La investigación de la calidad de los servicios públicos mediante encuestas es un fenómeno que se ha producido en todos los sistemas democráticos modernos aunque menos utilizado en el ámbito de la Justicia. Sin embargo, en España se ha incorporado con mayor fuerza que en otros países, vid. TOHARIA, (2001): *Opinión Pública...*, op. cit.

²¹. Vid. M. SÁNCHEZ MORÓN (1991): *El control de las administraciones públicas*. Madrid. Espasa-Calpe, pág. 17; también: E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1997): *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, Editorial Civitas.

a la ciudadanía (de abajo arriba) y; además, ha convertido al ciudadano-usuario y su grado de satisfacción en un objetivo esencial para los gestores públicos (de arriba abajo)²².

III. LAS ENCUESTAS A LOS ABOGADOS COMO INSTRUMENTO PARA MEDIR LA CALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.

Las encuestas para medir la calidad de un servicio se realizan esencialmente a los clientes de ese servicio. En el caso de los Tribunales de Justicia nos encontramos con dos grandes categorías de usuarios. Los que hemos denominado como usuarios legos, el ciudadano que no es jurista y acude o es llamado por un Tribunal de Justicia y, los usuarios expertos una categoría que conforman principalmente: los abogados y procuradores.

En el ámbito de la Administración de Justicia se ha medido la calidad percibida por cualquiera de estos dos perfiles de usuarios. Por supuesto, cada una de estas dos vías tiene sus cualidades y límites. Con todo, lo ideal es combinar ambas líneas de investigación agregando los frutos que pueden ofrecer²³.

En consecuencia, preguntar a la abogacía se ha convertido en un testimonio muy fiable para calibrar la calidad que ofrecen los Tribunales de Justicia²⁴.

²² Sobre este proceso en toda la Administración *Vid.* M. BELTRÁN VILLAVA (1996): "De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos" en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, núm. 5-6, pp. 5-16; para la Administración de Justicia en concreto, *vid.* T. W. CHURCH (1990): *A Consumer's Perspective on the Courts*, Melbourne, Australia, Institute of Judicial Administration Incorporated.

²³ *vid.* GARCÍA DE LA CRUZ (2002): "La satisfacción de los usuarios con la actividad de los Tribunales de Justicia", *Revista del Poder Judicial*, 66, Segundo Trimestre., pp. 459-511; y un trabajo pionero, pero muy técnico, *idem*: (1997): "Encuesta a usuarios de la Administración de Justicia", en *Libro Blanco de la Justicia-Anexos*, Madrid, CGPJ, págs. 177-416.

²⁴ En esta línea puede verse, por ejemplo, en Estados Unidos el acuerdo que existe entre la *Texas Office of Court Administration* y el *State Bar* para evaluar los Tribunales. También, en los *Trial Courts Performance Standards* (*vid.* A. STAUB, y S. MOHASSEB (1996): *Implementation and institutionalization of the Trial Courts Performance Standards*, Los Angeles Municipal Court, State Justice Institute). En Canadá está en marcha: *The Nova Scotia Judicial Development Project* (*vid.* D. H. POLE (1997): *Project Advisor School of Public Administration*, Dalhousie University Halifax, Nova Scotia). En Europa *vid.* M. BENICHOU (2002): Les demandes des professionnels de la justice, en Dalle y Jean CAVROIS: *La qualité...*, *op. cit.* págs. 41-61. Y en España *vid.* TOHARIA y GARCÍA DE LA CRUZ (1999): "Funcionamiento de los Tribunales de Justicia", *Otrosí*, núm. 9, noviembre, págs. 18-36.

En efecto, en los abogados se suman dos cualidades que a cualquier investigador sobre la calidad le gustaría tener entre sus entrevistados²⁵ :

- a. Mucha frecuencia de contactos, en este caso, con los Tribunales de Justicia del ámbito de lo Contencioso-Administrativo.
- b. Reconocida capacitación técnica para comprender todas las estrategias procesales por las que discurren las actividades judiciales.

De este modo, y por las razones expuestas, en este trabajo utilizamos las valoraciones que han enunciado los abogados que, normalmente, trabajan en los Tribunales de Justicia de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo, contrastando sus evaluaciones a lo largo de un período que cubre las postrimerías del Siglo XX y los albores del XXI.

La primera encuesta que manejamos se llevó a cabo en el año 1999 entre los abogados ejercientes en los Tribunales de Justicia ubicados en la Comunidad Autónoma de Madrid²⁶. La segunda fuente de datos es del año 2001 y replica las principales preguntas de la encuesta del año 1999, pero en esta segunda ocasión efectuada a una pequeña muestra nacional de abogados²⁷. En tercer lugar, una encuesta que se ha realizado en las postrimerías del año 2002 y que fue financiada por la Fundación BBVA²⁸.

Nos gustaría, terminar esta presentación de los abogados como peritos de la calidad de la Justicia, desestimando cualquier sospecha sobre el potencial sesgo o sectarismo por parte de la abogacía respecto a los Tribunales de Justicia. Al contrario, los datos obtenidos en las encuestas nos indican que globalmente la valoración de los abogados sobre el funcionamiento de los Tribunales de Justicia no esta marcada por ningún sentimiento de revancha. En la prácti-

²⁵. Vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, (2003): *Para medir la calidad de la Justicia (I): abogados*, Documento de Trabajo nº3/2003, Fundación BBVA.

²⁶. Se trata de la primera encuesta elaborada exclusivamente al colectivo de abogados con el objetivo de conocer su valoración de los Tribunales de Justicia. Una encuesta efectuada a una muestra aleatoria de 1.500 abogados colegiados en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el trabajo de campo se realizó entre el 30 de junio y el 15 de julio del año 1999. vid. TOHARIA y GARCÍA DE LA CRUZ, (1999): *Funcionamiento de los...*, op. cit..

²⁷. CGPJ, diciembre del año 2001, una muestra aleatoria de 200 elementos seleccionados del universo nacional de abogados habitualmente litigantes en Tribunales, vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (2003): *Para medir la calidad...*, op. cit..

²⁸. Ambito nacional, tamaño de la muestra 1000 entrevistas a abogados ejercientes con una actividad litigadora declarada igual o superior a 25 asuntos anuales. Fecha del trabajo de campo del 23 de septiembre al 10 de octubre de 2002, *ibidem*..

ca, nos hemos encontrado con valoraciones muy matizadas que reflejan todos los cambios que se van produciendo aunque, por supuesto, señalan con claridad los puntos negros de la actividad judicial en los Tribunales que son evaluados pero, también, destacan las virtudes y los esfuerzos que se han consumado por parte de la Administración de Justicia.

IV. LA PRIMERA INSTANCIA: LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Las opiniones de los abogados sobre la calidad de las sentencias o el trato que les han dado los funcionarios no requieren ningún código de interpretación. Ahora bien, sí parece oportuno hacer algunas matizaciones sobre los datos elaborados a partir de una escala muy frecuente en las tres encuestas que utilizamos: valorar del 0 al 10 cualquier aspecto de la actividad de los Tribunales, donde el 10 es la mejor consideración y 0 la peor. Esta opción presenta tres ventajas técnicas:

- a. Facilita la respuesta del entrevistado, al evitar confrontarle con opciones dicotómicas, permitiendo contestaciones graduadas a lo largo de un continuo.
- b. Evita posibles confusiones o malentendidos semánticos.
- c. Facilitan la comparación de resultados, tanto en sentido temporal, como en sentido inter-institucional.

Por otro lado, los datos ofrecidos en los cuadros que ofrecemos son medias aritméticas. Recordamos que la media aritmética es un parámetro estadístico de tendencia central que pretende, y en muchos casos lo hace, representar en una sola cifra todo un conjunto de puntuaciones variadas, en nuestro caso, las distintas valoraciones que los abogados entrevistados han otorgado a cada aspecto evaluado²⁹.

²⁹ La capacidad para representar de la media aritmética depende de la dispersión o concentración de los valores que intenta describir, y por supuesto, de la forma en que se distribuyen los datos. Así, cuando estamos ante distribuciones asimétricas, ni siquiera campaniformes, la media pierde su capacidad como descriptor. En cualquier caso, los valores extremos quedan anulados en la práctica. La utilización a efectos de análisis de *puntuaciones medias* genera la obtención de valores próximos al punto central.

Precisamente, esa naturaleza sintetizadora de la media aritmética impide analizar las medias en términos de las categorías escolares clásicas (“suspense”, “aprobado”, “notable” o “sobresaliente”) en las que, sin duda, se apoya gran parte de la validez de esta escala del 0 al 10.

En consecuencia, la interpretación escolar (suspense, aprobado, etc.) sólo tiene sentido cuando consideramos una a una las evaluaciones enunciadas por cada uno de los entrevistados. En definitiva, cuando un abogado concreto ha calificado, por ejemplo, la *calidad de las sentencias* con un 3 o con un 7, efectivamente, estaba suspendiendo o puntuando con un notable. Pero esta interpretación, válida para cada entrevistado individualmente, no se puede hacer sobre las medias aritméticas (descriptor global de todo el colectivo) que difícilmente se mueven por debajo del 3 o por encima del 7. De esta manera, plantear la equivalencia semántica con la categoría “aprobado” de una cifra media en torno al 5, no tiene sentido cuando las evaluaciones equivalentes a la categoría de “sobresaliente” - o incluso a la de “notable” - resultan casi imposibles en la práctica³⁰. Dicho de otro modo, una calificación media del 5,34 es algo más que un aprobado pero, en cualquier caso, lo pertinente es contrastar entre medias elaboradas sobre la misma escala y obtenidas de poblaciones comparables.

La evaluación global de la primera instancia de esta jurisdicción, cuadro 2, nos muestra que la *calidad global* observada ha disminuido en el año 2002. Esta caída ha de interpretarse como un reflejo, creemos que claro, de una peor consideración de la productividad de los titulares de estos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en el año 2002.

Hemos hecho referencia a un concepto, productividad, que no debe asimilarse sólo a cantidad aunque, también. A nuestro entender alude a toda la actividad judicial realizada por los Jueces. En este sentido, y como marco de análisis del período investigado: años 1999 a 2002; conviene hacer algunas precisiones que nos pueden ayudar a comprender esta disminución en la valoración. En primer lugar, hay que recordar que la creación de la mayoría de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se realizó hace tres años, esto es, que en el año 2001 los Juzgados apenas tenían trabajo acumulado, en consecuencia, no estaban ocupados en los asuntos judiciales que se arrastran durante

³⁰ Para lograr una cifra media de más de 7 en una escala del 0 al 10 y para muestras grandes, necesitaríamos toparnos con poblaciones y variables muy extrañas, clara y mayoritariamente polarizadas.

años, o que vuelven desde la segunda instancia. En segundo lugar, la carga de trabajo de los primeros años no había superado su capacidad.

Nuestra hipótesis sobre esta caída en la valoración global se apoya en el supuesto de que esa primera fase, que podríamos denominar como idílica, ha finalizado. En efecto, ya no se crean nuevos Juzgados y, además, los que hay empiezan a sufrir la acumulación de trabajo. Las consecuencias de esta nueva situación, que podríamos etiquetar de normalidad, son dos. Por un lado, la propia realidad es peor y, como resultado, motiva estimaciones a la baja. Por otro, los abogados han conocido un servicio mejor, más desahogado y, en consecuencia, su nivel de expectativas se mantiene en aquel punto ya alcanzado. La suma de estas dos inercias podrían explicar el bajón en la *calificación global* en sólo un año y medio, cuadro 2.

CUADRO 2		
Globalmente, en su conjunto, cómo calificaría usted la forma en que funcionan los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de su localidad? (escala del 0 al 10)		
Año 2002 (España)	Año 2001 (España)	Año1999 (Madrid)
5,79	6,28	--

Efectivamente, la merma que observamos en la evaluación global se confirma en los cinco rasgos de la actividad de los Titulares de este tipo de Juzgados, cuadro 3. En todos los aspectos consultados se observa esta disminución. Sólo *su laboriosidad* queda próxima, en el año 2002, a la cifra 6: lo que podría considerarse como un dato que abona los argumentos que hemos expuesto para explicar esta reducción tanto en la valoración global como en los rasgos que se miden.

CUADRO 3			
Más concretamente, cómo calificaría usted en conjunto a jueces y magistrados de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en cuanto a (escala del 0 al 10)			
	2002	2001	1999
- su receptividad para recibir a los abogados cuando estos lo solicitan	5,87	--	--
- a laboriosidad, grado de dedicación a su trabajo	5,94	6,45	--
- la calidad de las sentencias	5,37	6,14	--
- el interés y preocupación porque sus sentencias se ejecuten	5,21	5,91	--
- a la duración media de los procesos	5,21	--	--
* GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2003			

La valoración de la oficina judicial (OJ), también, ha descendido en este año y medio que separa a las dos encuestas, cuadro 4. En cualquier caso, estamos ante una disminución desde la excelencia hasta el muy bien. Dado que, en el año 2002 ninguna actividad de las OJ queda por debajo de seis puntos.

CUADRO 4			
En cuanto a las Secretarías de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ¿cómo evaluaría usted...? (escala del 0 al 10)			
	2002	2001	1999
- la forma en que funcionan en general	6,14	6,90	--
- su disponibilidad para informar a los letrados de la situación del expediente y obtención de copias	6,50	7,18	--
- su preparación, competencia	6,23	6,96	--
- su laboriosidad, dedicación a su trabajo	6,14	7,00	--
*GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2003			

V. LA SEGUNDA INSTANCIA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO³¹

Las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) han sido el centro de todas las críticas, en concreto, por su demora en la resolución de los asuntos. Este lastre conformado por los plazos de resolución ha deteriorado la percepción de todo el trabajo realizado por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. No obstante, y tal como se puede observar en el cuadro 5, la evaluación que realizan los abogados sobre la actividad de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ ha mejorado en el año 2002. Seguramente, estamos ante el reverso de lo que habíamos visto en la primera instancia, o dicho de otro modo, la asunción de asuntos por parte de los Juzgados ha descargado de trabajo a los TSJ y esto se traduce en un servicio menos colapsado, e incluso, en plazos de resolución más cortos.

Una vez más, como ha ocurrido en todos los ordenes jurisdiccionales, la mejor calificación de los Tribunales que conforman la segunda instancia y del propio Tribunal Supremo ha sido la *calidad de sus sentencias*, que para estas Salas de los TSJ ha alcanzado el 5,79.

CUADRO 5			
¿Cómo calificaría usted en conjunto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior en la que usted ejerce normalmente? en cuanto a... (escala del 0 al 10)			
	2002	2001	1999
- al funcionamiento global y conjunto de la Sala	4,92	4,26	4,13
- a laboriosidad, grado de dedicación a su trabajo	5,29	5,00	5,03
- la calidad de las sentencias	5,79	5,70	5,41
- el interés y preocupación porque sus sentencias se ejecuten	4,65	4,39	3,71 ^(a)
*GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2003			

- a. En la encuesta del año 1999 la pregunta fue distinta pero creemos que comparable, se les cuestionó por "El grado de cumplimiento de los plazos en la ejecución de las sentencias".

³¹. Denominamos a los TSJ como segunda instancia en la medida que lo son para los asuntos que se ven en los Juzgados, pero conscientes de que al mismo tiempo las Salas de los TSJ son primera instancia de otros procedimientos.

VI. EL TRIBUNAL SUPREMO

La evaluación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (TS) ha cambiado a lo largo del período considerado, cuadro 6. En primer lugar, podríamos señalar ese 5,04 de puntuación *media global* en el año 2002, que muestra un incremento respecto al 2001 pero no alcanza el 5,14 del año 1999. En segundo lugar, creemos que merece la pena subrayar la calificación alcanzada en *laboriosidad*, que con un 5,36 parece indicar cierta comprensión hacia las causas estructurales de la demora. Con todo, y como siempre, su mejor puntuación la obtiene la *calidad de las sentencias*, con un 6,56. Por contra, su peor cifra, la más baja de toda la jurisdicción, ha sido para la *duración total de los procesos*.

CUADRO 6			
¿Cómo calificaría usted en conjunto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo? en cuanto a... (escala del 0 al 10)			
	2002	2001	1999
- al funcionamiento global y conjunto de la Sala	5,04	4,44	5,14
- a laboriosidad, grado de dedicación a su trabajo	5,36	5,08	5,81
- la calidad de las sentencias	6,56	6,18	6,56
- la duración total de los procesos ^a	2,24	2,85	--
*GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2003			

- a. La pregunta en el año 2001 era distinta, aunque creemos que se puede homologar se preguntaba por "el cumplimiento de los plazos legales para dictar sentencia".

VII. DE NUEVO ANTE LOS PLAZOS PROCESALES

Hemos comenzado hablando de las duraciones de los asuntos judiciales y vamos retomar el mismo tema pero, ahora, lo abordamos de una manera distinta: preguntando a los abogados su valoración de los plazos que ellos han experimentado en alguna de las principales etapas procesales en los que habitualmente llevan asuntos judiciales.

En la primera instancia de lo contencioso-administrativo, cuadro 7, observamos una buena consideración sobre la duración de las etapas procesales consultadas. Sólo en el primer plazo, *tiempo entre la demanda y el primer trámite*, han sido superados por el ámbito de lo Social. Aquí, en lo Contencioso-administrativo, un 38% los considera largos o excesivos, en lo social un 30%.

En el segundo plazo, *fecha de citación para el juicio y señalamiento del mismo*, un 28% lo valora como *largo o excesivo*; un 54%, *adecuado*; un 12%, *corto* y; un 6% *muy corto*. Finalmente, *el tiempo de espera para obtener la sentencia desde el día del juicio*, lo consideran *largo o excesivo*, el 22%; *adecuado*, el 62%; *corto*, el 12% y; *muy corto*, el 4%.

CUADRO 7					
En su experiencia, ¿diría Ud. que, en general, es excesivo, más bien largo, razonable, más bien corto o muy corto el tiempo medio que suele transcurrir entre...					
	Excesivo	Largo	Ade- cuado	Corto	Muy corto
- La entrada de la Demanda en el Juzgado y la práctica de la primera actuación procesal (señalamiento a juicio, traslado a la parte contraria o citación para comparecer)	2	36	38	14	10
- La fecha de la citación para Juicio y el señalamiento del mismo	6	22	54	12	6
- Entre el juicio y la notificación de la Sentencia	8	14	62	12	4

Los resultados obtenidos al preguntar por los plazos en las Salas de lo Contencioso-administrativo de los TSJ, cuadro 8, son muy críticos: el 70% de los abogados valoran como *excesivo* el tiempo *entre la entrada de la demanda y la primera actuación procesal (o siguiente)*. Sólo un 20% consideran que el tiempo es el *adecuado, corto o muy corto*. Esta última opinión puede tener explicación en que no todas las Salas de lo contencioso de los distintos TSJ están colapsadas, unas tienen plazos de reacción menos lentos que otras.

En el segundo plazo evaluado, *entre la fecha de la citación para Juicio y el señalamiento del mismo*, un 72% lo considera *lento o excesivamente lento*; un 19% lo encuentra *adecuado o corto*. Respecto a la tercera fase, *entre la fecha de sentencia y su notificación*, un 52% consideran que es *larga o excesiva*; un 26% *adecuada* y; un 12% *corta o muy corta*.

CUADRO 8					
En su experiencia en los asuntos que llevan la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ , ¿diría Ud. que, en general, es excesivo, más bien largo, razonable, más bien corto o muy corto el tiempo medio que suele transcurrir entre...					
	Excesivo	Largo	Ade- cuado	Corto	Muy corto
- La entrada de la Demanda en el Juzgado y la práctica de la primera actuación procesal	38	32	16	2	2
- La fecha de la citación para Juicio y el señalamiento del mismo	46	26	14	4	0
- Entre la fecha de sentencia y su notificación	24	28	26	8	4

Por último, el cuadro 9 nos ofrece los grados de responsabilidad que aprecian los abogados en la dilación; valoración que realizan en una escala del cero al diez, donde cero es poca responsabilidad y diez es mucha.

El criterio de los abogados se muestra bastante homogéneo en la evaluación de responsabilidades sobre la dilación. En los cuatro órdenes jurisdiccionales es considerado como principal *inculcado* al Ministerio de Justicia; en segundo lugar, los Jueces y Magistrados; y en tercer lugar, nos encontramos con cierta pluralidad: el Tribunal Supremo para laboralistas y penalistas, la oficina judicial para los de civil, y el Tribunal Superior para los abogados que se dedican esencialmente al ámbito de lo Contencioso-Administrativo.

CUADRO 9

Hoy en día está muy extendida la apreciación de una Justicia lenta y colapsada. En su opinión esta demora de la Justicia en qué medida es responsabilidad de cada uno de los siguientes componentes... (Expresa su valoración en una escala del 0 al 10, donde cero indica sin responsabilidad y 10 totalmente responsable)

	Abogados laboralistas		Abogados penalistas		Abogados de civil		Abogados Cont. Adm.	
Años	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Jueces o Magistrados	6,20	6,12	5,70	5,96	6,26	6,05	5,90	5,88
Secretarios	5,22	5,43	5,42	5,36	5,66	5,50	5,46	5,41
Oficina Judicial	5,12	5,53	5,62	5,55	5,72	5,80	4,96	5,35
Tribunales Superiores o Audiencias Provinciales	5,79	5,92	5,86	5,25	5,59	5,54	5,59	5,76
Tribunal Supremo	6,00	6,03	5,95	5,68	6,40	5,61	6,22	5,64
Leyes procesales	4,04	4,99	5,44	5,16	4,92	4,81	4,55	3,94
De los abogados		3,74		3,29		3,33		3,32
CGPJ en su gestión	5,49	5,69	5,41	5,66	5,74	5,36	5,03	5,32
Ministerio de Justicia*	6,72	6,99	7,61	7,63	7,20	7,67	6,77	7,78

* GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, 2003

- a. En el año 2002 una parte importante de las competencias del Ministerio de Justicia han sido asumidas por las Comunidades Autónomas, por lo tanto, en la medida que la crítica se dirija a la infraestructuras y las competencias estén transferidas hace varios años habría que pensar en una responsabilidad compartida.

En el Cuadro 9 se observa que la puntuación media más baja, menor responsabilidad en la demora, es para los abogados. En efecto, las sospechas sobre su sesgo perceptivo son legítimas. No obstante, una media del 3.74, con la que han responsabilizado a su profesión, no se obtiene si no hay una parte de los abogados que ha considerado que la abogacía sí es en alguna medida responsable de esas demoras, al menos, en algunos casos o estrategias. De hecho, un 46% de los abogados muestran su acuerdo con la siguiente afirmación: *"Con frecuencia los abogados, al buscar lo mejor para sus clientes, contribuyen a la lentitud de la Justicia por su utilización de tácticas dilatorias"*³². Aunque, aparentemente, son datos contradictorios, a nuestro juicio, son

³² Vid. CGAE (2003): *La abogacía...op. cit.*, pregunta, núm. 2.2.6.

simplemente complementarios. En el primer caso, Cuadro 7, es una valoración comparativa, en la que el entrevistado tiene que calibrar en qué medida la actividad de la abogacía es responsable de las demoras en contraste con las responsabilidades de otros operadores e instituciones. Ahora bien, en el segundo caso, se les pregunta por la existencia o no de esa táctica dilatoria, no de su peso en el total.

VIII. MÁS ALLÁ DE LA DILACIÓN: EL TRATO DE LOS JUECES A LOS ABOGADOS

Hemos construido el título de este epígrafe “Más allá de la dilación...”, aludiendo a la posibilidad de trascender el monopolio de las duraciones procesales a la hora de hablar de la calidad de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo. En este sentido se han expuesto diversos aspectos que configuran un perfil más completo de la actividad de los Tribunales: calidad de las sentencias, laboriosidad, ejecución, oficinas judiciales, etc.. Pues bien, a todas ellas añadimos ahora un aspecto que en la práctica se ha mostrado como decisivo: el trato que los jueces dan a los abogados³³.

En todos los instrumentos para medir la calidad alcanzada por un servicio se incluye como un factor muy sustantivo el trato recibido por los usuarios³⁴. Confirmando esa apreciación metodológica, en los trabajos de elaboración de la encuesta para abogados del año 1999 constatamos que la interacción entre Jueces y Letrados era un aspecto muy importante para los abogados que trabajan cotidianamente en Tribunales³⁵.

En la encuesta del año 2002 se preguntó directamente a los abogados por esta cuestión mediante la siguiente pregunta: *¿En alguna ocasión ha sido usted objeto de actitudes vejatorias por parte de algún Juez o Magistrado?* El dato obtenido, cuadro 10, nos ha sorprendido: el 45% del total de abogados habitualmente litigantes han declarado que sí. Por supuesto, estamos hablando de un sentimiento, no de un hecho objetivo y observado. Ahora bien, sea cual sea el origen de esta sensación, evidencia un descontento notable y franco con el trato recibido por parte de los Jueces.

³³. Por supuesto, en las encuestas a usuarios legos esta cuestión es también importante.

³⁴. Vid. ZEITHAML, PARASURAMAN y BERRY, (1993): *Calidad Total...*, op.cit.

³⁵. Para leer más argumentos vid. GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (2002): *Para medir la calidad...*, op.cit.

Desde luego, esta proporción del 45% tiene diversas interpretaciones o traducciones prácticas. En consecuencia, esta cifra del 45% se ha podido alcanzar mediante diferentes itinerarios de conflicto. Por ejemplo, pocos jueces y magistrados especialmente beligerantes, o si se prefiere eludir eufemismos, una minoría de jueces que abusan de su posición de prepotencia en el escenario judicial³⁶. Pero, también, podría ser que una parte de los letrados que se han sentido “mal tratados” sean muy susceptibles, o que los supuestos errores procesales cometidos hayan sido corregidos legítimamente por un juez, pero esto haya sido interpretado como una falta de respeto por el corregido. En fin, que distintos caminos pueden haber llevado a este 45%, aunque a nuestro juicio es un porcentaje muy alto que en cualquier acaso refleja un hondo y extenso malestar³⁷.

CUADRO 10					
¿En alguna ocasión ha sido usted objeto de actitudes vejatorias por parte de algún Juez o Magistrado?					
	Total	Laboral	Penal	Civil	Cont. Adm.
Sí	45	47	45	44	44
No	55	53	55	56	56

BIBLIOGRAFÍA CITADA

BELTRÁN VILLAVA, M. (1996): “De la reforma de la Administración al control de calidad de los servicios públicos” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, INAP, núm. 5-6, pp. 5-16.

³⁶. Esta línea argumental es apoyada por un 58% de los abogados en ejercicio, *vid.* CGAE (2003): *La abogacía...*, *op. cit.*, pregunta, núm. 2.2.8.: “Con frecuencia los jueces abusan de su autoridad en relación con los abogados”; y en de manera complementaria también la pregunta, 2.2.11.

³⁷. En otro trabajo nos hemos detenido sobre el concepto de sinergia organizativa necesaria entre Abogacía y Administración de Justicia, *vid.* (2003): “El impacto de la Ley de Enjuiciamiento Civil en el funcionamiento de los Tribunales Civiles: valoración de los abogados habitualmente ejercientes”, *Anuario de Derecho Civil*, año 2003, fascículo II (en prensa).

- BELLOSO MARTÍN, N. (1999): *El control democrático del Poder Judicial en España*, Paraná, Moinho do Verbo.
- CGAE (2003): *La abogacía vista por los abogados*, Primer Barómetro Interno de Opinión del C.G.A.E.
- CAVROIS, M.L., DALLE, H. Y JEAN, J.P. (2002): *La qualité de la justice*, París, École nationale de la magistrature.
- CHURCH, T.W. (1990): *A consumer's Perspective on the Courts*, Melbourne, Australia, Institute of Judicial Administration Incorporated
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1997): *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, Madrid, Editorial Cívitas.
- GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J.J.
- (1995): “La defensa de los intereses ante las autoridades públicas. ¿Acción colectiva o acción individual?”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 69, enero-marzo, págs. 69-95,
 - (1997): “Encuesta a usuarios de la Administración de Justicia”, *Libro Blanco de la Justicia-Anexos*, Madrid, CGPJ, págs. 177-416.
 - (1999): “La cultura de la reclamación como indicador de desarrollo democrático: tres perspectivas de análisis”, *POLITELA*, 22, Págs. 7-28.
 - (2001): *La Duración de los procedimientos judiciales*, Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, Serie Estudios núm. 1.
 - (2002): “La satisfacción de los usuarios con la actividad de los Tribunales de Justicia”, *Revista del Poder Judicial*, 66, Segundo Trimestre, págs. 459-512.
 - (2002): “Tres propuestas para generar una pauta que permita estimar masivamente si hay dilación”, en *Revista de Derecho Procesal*, año 2002 (nº 1-3, págs. 133-149).
 - (2002): “La calidad de los Tribunales de lo penal. Duraciones procesales y percepción de su actividad por parte de los usuarios” *Revista de Derecho y Procesal Penal*, año 2002-2, núm. 8, págs. 39-62.
 - (2003): Para medir la calidad de la Justicia (I): abogados, Documento de Trabajo nº.3/2003, Fundación BBVA.
 - (2003): Plazos medios de finalización en los Tribunales Contencioso-administrativos ubicados en la Comunidad de Madrid: realidad versus expectativas de los usuarios, *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, nº 15 Enero-Abril, págs. 179-198.
- MAP (2000): *Libro Blanco para la mejora de los Servicios Públicos*, Madrid, Ministerio de las Administraciones Públicas.
- POLE, D.H. (1997): *Project Advisor School of Public Administration*, Dalhousie University Halifax, Nova Scotia.
- POLLIT, C. (1993): *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia aglo-norteamericana*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.
- SANCHEZ MORÓN, M. (1991): *El control de las administraciones públicas*. Madrid. Espasa-Calpe.
- TOCQUEVILLE, A.. (1969): *La democracia en América*, Madrid, Guadarrama.
- TOHARIA, J.J.
- (2001): *Opinión pública y Justicia*, Madrid, CGPJ.
 - (2003): *La imagen ciudadana de la Justicia*, FBVA, Documento de Trabajo 2/2003, Foro sobre la Reforma y la Gestión de la Justicia.

- y GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO (1999): "Funcionamiento de los Tribunales de Justicia", *OTROSÍ*, núm. 9, noviembre, pags. 18-36.
- VEREECK, L. y MÜHL, M. (2000): "An Economic Theory of Court Delay", en *European Journal of Law and Economics*, núm. 10(3), noviembre de 2000, págs. 243-268.
- ZEITHAML, V.A., PARASUMAN, A. y BERRY, L.L. (1993): *Calidad Total en la gestión de servicios. Cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos.